VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 133)
z dnia 27 maja 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 133)

27 maja 2015 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– uzupełnienie składu prezydium Komisji;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 35/14, K 9/14, K 14/14;

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Tomasz Dąbrowski** dyrektor Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki wraz ze współpracownikami,

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Wojciech Paluch** – legislator z Biura Legislacyjnego oraz **Wojciech Brzozowski, Tomasz Jaroszyński, Krzysztof Oplustil** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Czy do porządku dziennego są jakieś uwagi?

Poseł Sławomir Piechota (PO):

W imieniu pana posła Józefa Rackiego chcę prosić o zamianę kolejności realizacji zaproponowanego porządku dziennego ze względu na to, że pan poseł Racki, który jest przedstawicielem wnioskodawców, ma kolejne pilne sprawy.

Poseł Damian Raczkowski (PO):

Panie przewodniczący, przychylając się do prośby pana Rackiego, chcę prosić o wprowadzenie do porządku dziennego punktu – uzupełnienie składu prezydium Komisji Ustawodawczej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jakieś uwagi do zgłoszonych propozycji? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja przyjęła nowy porządek dzienny.

Wobec tego przechodzimy do rozpatrzenia pierwszego punktu zmodyfikowanego porządku dziennego – uzupełnienie składu prezydium Komisji. Pan poseł Borys Budka złożył rezygnację z funkcji zastępcy przewodniczącego Komisji. Proszę o zgłaszanie propozycji.

Poseł Sławomir Piechota (PO):

Zgodnie z regulaminem poseł Budka nie musiał składać rezygnacji. To działa jak automat, przedstawiciel rządu nie może pracować jako członek Komisji.

Poseł Damian Raczkowski (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w imieniu klubu Platformy Obywatelskiej proponuję kandydaturę pana posła Marka Rząsy na zastępcę przewodniczącego Komisji Ustawodawczej. Pan poseł Rząsa pracuje z nami od dawna. Był dwukrotnie wybrany na radnego Przemyśla. Pełnił również funkcję przewodniczącego Rady Miejskiej w Przemyślu. Dwukrotnie został wybrany przez mieszkańców Ziemi Przemyskiej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Bardzo proszę o poparcie tej kandydatury.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ktoś chce zabrać głos? Nie słyszę.

Panie pośle, czy wyraża pan zgodę na kandydowanie na zastępcę przewodniczącego Komisji Ustawodawczej?

Poseł Marek Rząsa (PO):

Tak, zgadzam się.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za zgłoszoną kandydaturą?

Stwierdzam, że Komisja jednogłośnie wybrała na zastępcę przewodniczącego Komisji Ustawodawczej pana posła Marka Rząsę.

Gratuluję wyboru, mam nadzieję na dobrą współpracę. Taką współpracę, jaka była z panem posłem, obecnie ministrem, choć również posłem Borysem Budką.

Poseł Marek Rząsa (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę bardzo podziękować za okazane zaufanie. Mam nadzieję, że go nie zawiodę. Zrobię wszystko, aby to zaufanie przełożyć na dobrą pracę w prezydium Komisji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle Racki, aby Komisja mogła podjąć decyzję i zaopiniować zgodnie z życzeniem Marszałka projekt, który ma pan poseł przedstawić, potrzebna jest nam kwalifikowana większość. W tej chwili tej większości jeszcze nie mamy. Jeśli będziemy ją mieli, to wtedy przejdziemy do realizacji pana punktu. A w tej chwili rozpoczniemy rozpatrywanie spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Poseł Józef Racki (PSL) – spoza składu Komisji:

Dziękuję, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Sprawa o sygn. akt SK 35/14, pan poseł Andrzej Dera. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Andrzej Dera (ZP):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, jest to bardzo interesująca sprawa. Jedna z ciekawszych, jakie mi się trafiły. Czego ona dotyczy?

Przepisy, zaraz powiem jakie, skarży spółka „Lubelski Rynek Hurtowy" SA, która jest spółką prawa handlowego prowadzącą zarobkową działalność gospodarczą, polegającą przede wszystkim na utworzeniu ponadregionalnego rynku hurtowego udostępnianego wszystkim zainteresowanym sprzedawcom, w szczególności producentom rolnym oraz ich klientom. Ponadto na rynku tym spółka wynajmuje powierzchnię handlową około 160 firmom, które działają we własnym zakresie. Można powiedzieć, podmiot gospodarczy działający gospodarczo z jakąś wizją swojej działalności.

O co chodzi w sprawie? Otóż 6 grudnia 2006 r. Rada Gminy Niemce podjęła uchwałę dotyczącą ustalenia stawek dziennych opłaty targowej, zasad ustalania i poboru, określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso. W uchwale wskazano, że pobierać opłaty będzie spółka skarżąca, a jej wynagrodzenie za inkaso wyniesie 20% zainkasowanych kwot.

Uchwała ta była dwukrotnie zmieniana. Po raz pierwszy 19 stycznia 2007 r., kiedy skarżąca spółka wypowiedziała umowę łączącą ją z gminą Niemce w zakresie poboru opłaty targowej. Wtedy inkasentami opłaty targowej na terenie gminy Niemce zostały wyłącznie Zakład Gospodarki Komunalnej w Niemcach oraz Polski Związek Motorowy. Jednak 30 grudnia 2008 r. Rada Gminy po raz drugi zmieniła uchwałę i ponownie powo-

łała na inkasenta skarżącą spółkę oraz ustaliła wynagrodzenie prowizyjne za inkaso w wysokości 25% zainkasowanych kwot.

Problem polega na tym, że skarżąca spółka nie wyraziła zgody na to, żeby być inkasentem. Czyli Rada Gminy Niemce podjęła autorytatywnie decyzję, że jakiś podmiot gospodarczy ma na rzecz gminy pobierać opłaty targowe. Spółka mówi, że nie chce tego robić, tym bardziej że nie łączy ją z gminą żaden stosunek. Co ciekawe, spółka zaskarżyła uchwałę Rady Gminy do sądu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z 18 marca 2010 r. stwierdził nieważność tej uchwały w części dotyczącej wyznaczenia skarżącej jako inkasenta do poboru opłaty targowej, a w uzasadnieniu stwierdził, że nałożenie obowiązku poboru podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu nie może być dokonane bez zgody podmiotu, któremu powierza się to zadanie.

Wydawać by się mogło, że to logiczne rozstrzygnięcie, ale nie do końca tak jest, ponieważ gmina złożyła skargę na wyrok sądu i Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny wskazał na ugruntowany pogląd, że uchwały podejmowane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych należy kwalifikować jako akty prawa miejscowego, będące – zgodnie z art. 98 ust. 2 Konstytucji – źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego zawarte jest w art. 94 Konstytucji. Ponadto NSA podkreślił, że w świetle określonych w art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ram upoważnienia do podejmowania uchwał określających inkasentów poboru opłat w drodze inkasa uznać trzeba, że brak podstaw prawnych do przyjęcia, iż prawodawcze upoważnienie dla organów samorządu terytorialnego podlega ograniczeniom – co do treści stanowionego prawa – przez obowiązek uzyskania zgody podmiotów, których dotyczy.

Sąd wojewódzki dostał sprawę do ponownego rozpoznania. Tym razem zmienił wyrok i uznał skargę spółki za niezasadną. To orzeczenie zostało podtrzymane przez wszystkie instancje i stąd skarga konstytucyjna do Trybunału. Zdaniem skarżącej, zarówno uchwała Rady Gminy Niemce, jak i stanowiący jej podstawę normatywną art. 19 pkt 2 w związku z art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, naruszają podmiotowe prawo wynikające z zasady wolności gospodarczej, o której mowa w art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji, a także prawo własności, o którym mowa w art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, oraz zasadę proporcjonalności, przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

I tu, moim zdaniem, leży istota sporu. Kiedy przeczyta się te przepisy, i takiej interpretacji dokonał Naczelny Sąd Administracyjny, to okazuje się, że można nakładać na podmioty, na osoby prawne, tego typu ciężary bez wyrażenia przez nie zgody. Taki jest projekt stanowiska przygotowany przez Biuro Analiz Sejmowych. Czytając przepis literalnie, to się to mieści w systemie prawnym, który stworzyliśmy. Natomiast mój wewnętrzny sprzeciw budzi to, że można bez zgody podmiotu nałożyć na niego obowiązki i powiedzieć, że to wynika z przepisów prawa podatkowego czy innego. A jeśli nie wykonasz obowiązku, to podlegasz sankcjom wynikającym z danej ustawy. Tak to mamy dzisiaj dziwnie skonstruowane. Problem jest bardzo interesujący i sądzę, że to rozstrzygnięcie Trybunału będzie bardzo istotne.

Krótko mówiąc, patrząc z formalnego punktu widzenia, to wniosek o uznanie, że te przepisy są zgodne z normami konstytucyjnymi jest uzasadniony i do takiej interpretacji doszedł też Naczelny Sąd Administracyjny, więc nasza wykładnia nie jest jakąś wykładnią jednostkową. Natomiast moim zdaniem, problem jest z punktu widzenia konstytucji, wolności gospodarczej nie do końca jednoznaczny, bo trudno sobie wyobrazić sytuację taką, że bez zgody, bez uzgodnienia można na jakiś podmiot nałożyć obowiązki, których ten podmiot nie chce wykonywać, a na podstawie obowiązujących przepisów musi de facto je wykonać.

Dlatego jest to bardzo interesująca sprawa. Z formalnego punktu widzenia wszystko jest w porządku, ale z punktu widzenia praktyki i pewnych zasad zawartych w konstytucji mam wątpliwości, czy Trybunał podzieli nasze stanowisko.

Gdyby przedstawiciel Biura Analiz Sejmowych chciał coś dodać, to bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Krzysztof Oplustil:

W uzupełnieniu tego, co pan poseł zreferował, chcę dodać, że – broniąc art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – zwracamy uwagę na to, że regulacja ta leży w interesie publicznym, choć nie tylko w interesie publicznym rozumianym jako dążenie do zapewnienia efektywności poboru daniny publicznej jaką jest opłata targowa, ale w pewnym sensie leży w interesie podmiotów obciążonych tą opłatą.

Argumentacja skarżącej jest taka, że ci, którzy są zobowiązani do opłaty mogą ją wpłacać do kasy gminy, na konto gminy. Ale nawet w literaturze podkreśla się, że doświadczenie życiowe uczy, iż obciążeni opłatą nie czynią tego, co oznacza, że powstają i rosą odsetki, że zobowiązanie publicznoprawne się powiększa. A tu podmiot, który organizuje rynek hurtowy jednocześnie pobiera opłatę, niejako usprawnia pobór daniny publicznoprawnej i leży to w interesie nie tylko gminy, ale także w interesie obciążonych.

Można się doszukiwać na płaszczyźnie konstytucyjnej uzasadnienia w art. 84 Konstytucji, który mówi o tym, że każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów publicznych określonych w ustawie. Czy to właśnie nie jest taki ciężar publiczny związany z tym, że ponosi go podmiot, który prowadzi określony rodzaj działalności? To samo można powiedzieć o usługach hotelarskich, o usługach turystycznych, kiedy podmioty zobowiązane są do pobierania opłat daniny publicznoprawnej. To się wpisuje właśnie w aksjologię konstytucyjną.

Poseł Andrzej Dera (ZP):

To prawda, że każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Natomiast sytuacja jest taka. Jeśli gmina chce skutecznie, w tym przypadku, pobierać opłaty targowe, to powołuje spółkę komunalną, która zajmuje się poborem opłat. W tym przypadku mamy inną sytuację. Spółka jest samodzielnym podmiotem gospodarczym. Ona ma swoje interesy i dlatego skarży uchwałę. Tłumaczy to tak. Spółka organizuje rynek hurtowy i nagle na nią nakłada się obowiązek ściągania opłaty od detalistów. Dla istoty funkcjonowania tej spółki nie jest to korzystne, bo będzie przez kontrahentów odbierana jako ten, który na rzecz gminy pobiera opłaty i je oddaje gminie. Spółka mówi, że to nie jest w jej interesie. Chcą być spółką, która ma otwarty charakter, której nie będzie się łączyć z opłatami, z podatkami. A nałożono na nią taki obowiązek. Dzisiaj ten system, jak mówi nasze stanowisko, tak jest skonstruowany. Wątpliwości, moim zdaniem, są natury takiej. Czy bez zgody, co uwzględnił sąd wojewódzki w pierwszej instancji, można nałożyć na spółkę taki obowiązek? Jeżeli tak, to gmina powinna dochować staranności i najpierw się z nią porozumieć. Przedstawić propozycję, koncepcję szczegółowych rozwiązań i uzyskać zgodę. Jeżeli jest pisemna zgoda, to wtedy nie ma problemu.

Kluczowym problemem jest to, czy można wbrew woli podmiotu nałożyć na niego takie ciężary, które nie leżą w jego interesie? To jest pytanie, moim zdaniem, cały czas otwarte, mimo iż nasze stanowisko jest za zgodnością i opiera się na orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast problem, przed jakim stanie Trybunał, jest problemem szerszym. Jestem ciekaw, czy Trybunał w tym przypadku nasze stanowisko podzieli?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy w tej sprawie ujawniła się jakaś koncepcja, kto miałby pobierać tę opłatę?

Poseł Andrzej Dera (ZP):

Nie ma wątpliwości, że rada gminy jest upoważniona do wyznaczania poborcy. Istota problemu polega na tym, czy można to robić, narzucając swoją wolę podmiotowi, który nie jest zależny od gminy? Wyobraźmy sobie, że każdy z nas prowadzi działalność gospodarczą i nagle dostaje uchwałę gminy, że ma pobierać opłatę targową. Na podstawie dzisiejszych przepisów …

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

A kto jest właścicielem tej spółki?

Poseł Andrzej Dera (ZP):

Mówię o osobie prawnej. Każdy może założyć spółkę i być osobą prawną.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Pytam o to, jaka to jest spółka?

Poseł Andrzej Dera (ZP):

To jest spółka akcyjna. Właścicielem nie jest gmina, to jest prywatny podmiot. Jednak mamy taki system podatkowy w Polsce. Skoro jest to prawo miejscowe, bo gmina ma prawo wyznaczyć poborcę, to ordynacja podatkowa mówi, że trzeba taką uchwałę wykonywać. Mało tego, uchylanie się od tego obowiązku związane jest z sankcją. My o tym wszystkim mówimy w naszym stanowisku. Natomiast problem kluczowy jest nieco inny. Mimo iż mamy taki system i Naczelny Sąd Administracyjny mówi, że tak powinno być, pytanie jest takie: Czy to mimo wszystko jest słuszne? Czy można bez zgody narzucić podmiotowi taki obowiązek? Moim zdaniem – nie można, a przynajmniej nie powinno się tego robić. A nasz system podatkowy jest tak skonstruowany, że to umożliwia. O to jest spór konstytucyjny, który Trybunał będzie musiał rozstrzygnąć.

W naszym stanowisku, uwzględniając istniejący stan prawny, wnosimy o uznanie tych przepisów za zgodne z konstytucją, ale problem konstytucyjny pozostaje. Takie jest moje zdanie i dlatego powiedziałem, że jest to bardzo interesująca sprawa.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Problem, może nie konstytucyjny, ale nadal problem polega na tym, że spółka wynajmuje 160 firmom powierzchnię i z tytułu tego wynajmu czerpie określone zyski. Z punktu widzenia tej firmy najlepiej byłoby, gdyby tej opłaty targowej w ogóle nie było, bo kwoty najmu mogłyby być nieco wyższe. Ale to, jak powiedziałem, nie jest już sprawa konstytucyjna, a bardziej biznesowa.

Ekspert z BAS Krzysztof Oplustil:

Zacznę od podkreślenia, że ciężary publicznoprawne mają to do siebie, że nie wymagają zgody podmiotu, na który są nakładane. Państwo działa w ramach swojego imperium i to jest podobnie jak z podatkami. Jeżeli zakwalifikujemy obowiązek poboru opłaty inkasa jako ciężar, to logiczne jest, że nie ma tu obowiązku uzyskania zgody.

Problem konstytucyjny przesuwa się, co przyznaje sama skarżąca spółka, na płaszczyznę proporcjonalności. Czy to ograniczenie, nałożenie ciężaru jest proporcjonalne i pozostaje w zgodzie z art. 31 ust. 3 i z art. 22 Konstytucji? My argumentujemy w stanowisku, że pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Ważnym argumentem, który za tym przemawia jest okoliczność, że inkasent – czyli skarżąca spółka – uzyskał prawo do wynagrodzenia za pobór. Na początku było to 20%, a potem zostało podwyższone do 25% zbieranych kwot. To jest dodatkowy argument przemawiający za tym, że mieści to się w ramach proporcjonalności.

Argument podnoszony przez skarżącą spółkę, że to negatywnie wpływa na jej renomę, na jej wizerunek wśród klientów, bo taki jest dodatkowy argument poza tym, że ponosi koszty związane z inkasem, nie do końca przekonuje. Można bowiem odpowiedzieć, że to jest kwestia poinformowania podmiotów obciążonych, że ta część to nie jest dodatkowa opłata pobierana przez spółkę, tylko to jest danina publicznoprawna, której skarżąca jest tylko i wyłącznie inkasentem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 12 głosach za, braku przeciwnych i 2 wstrzymujących się. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym?

Poseł Andrzej Dera (ZP):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi. Panie pośle, proszę przed Trybunałem zapytać stron, czy toczyły się pertraktacje o wysokość prowizji z inkasa?

Poseł Andrzej Dera (ZP):

Z akt wynika, że dwa lata wcześniej spółka skarżąca wyraziła zgodę i nie kwestionowała prowizji w wysokości 20% zebranej kwoty. Gmina, kiedy po raz drugi nałożyła na spółkę ten obowiązek, podniosła prowizję do 25%, ale już nie zapytała się tej spółki, czy ona chce to robić. Spółka dowiedziała się o tym obowiązku z uchwały. Nikt jej nie zapytał, czy chce to robić, a nie jest podmiotem zależnym od gminy. I to jest istota problemu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mamy już wymagane kworum, więc zgodnie z prośbą pana posła Rackiego przechodzimy do zaopiniowania dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

Proszę przedstawiciela wnioskodawców, pana posła Józefa Rackiego, o krótkie przedstawienie istoty sprawy oraz o bardziej szczegółowe ustosunkowanie się do uwag Biura Analiz Sejmowych, bo jest problem, który Marszalek Sejmu prosił, żebyśmy rozwiązali. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Józef Racki (PSL) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, celem realizowanym przez Komisję Europejską w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 jest zapewnienie rozwoju z uwzględnieniem zapewnienia konkurencyjności gospodarki, poprawy spójności społecznej i terytorialnej poprzez likwidowanie barier rozwojowych i podnoszenie sprawności i efektywności państwa.

Organy Unii Europejskiej wdrażają politykę tworzenia szczególnych norm prawnych dla strategicznych inwestycji energetycznych określonych mianem projektu wspólnego zainteresowania w ramach budowania transeuropejskich sieci energetycznych TEN-E. Skutkiem takiej kwalifikacji było w szczególności nałożenie na Rzeczpospolitą Polską obowiązku podejmowania wszelkich środków, które zostaną uznane za niezbędne dla ułatwienia i przyspieszenia ukończenia projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania oraz zminimalizowania opóźnień w przestrzeganiu prawa wspólnotowego i międzynarodowej konwencji o ochrony środowiska.

Wynikające z prawa Unii Europejskiej obowiązki Rzeczypospolitej w zakresie ułatwienia i przyspieszenia realizacji inwestycji w rozwój sieci przesyłowej elektroenergetycznej nie zostały dotychczas wykonane w stopniu umożliwiającym sprawną realizację tych inwestycji, w szczególności strategicznej inwestycji w sieci przesyłowe energetyczne. Nie doczekały się one ułatwień proceduralnych podobnych do tych, z których korzystają inwestycje w zakresie sieci przesyłowych gazowych i innych.

Rozporządzenie Unii Europejskiej 347/2013 nakłada na Rzeczpospolitą Polską i organy państwa następujący obowiązek – przyznanie inwestycjom kwalifikowanym projektu wspólnego zainteresowania statusu najwyższego możliwego znaczenia w kraju i traktowania zgodnie z tym statusem w ramach procesu wydawania pozwoleń. Jak również wyznaczenie właściwego organu do realizacji tych inwestycji.

W załączniku do proponowanej ustawy zostały wymienione wszystkie inwestycje, które z Unią Europejską są uzgodnione. Są to 24 linie przesyłowe, przy czym są to tylko i wyłącznie linie przesyłowe 400 kV. Minister spraw zagranicznych, jak również Biuro Analiz Sejmowych zwrócili uwagę na dwa elementy. Jeden element dotyczy wydania decyzji lokalizacyjnej, w której użyliśmy sformułowania, że o decyzję lokalizacyjną po wydaniu decyzji środowiskowych można wystąpić w okresie 10 lat. Podobny przepis jest w ustawie o elektrowniach atomowych. W dotychczasowych przepisach w „specustawach" mowa jest o sześciu latach.

Jeżeli chodzi o drugi wątek – pominięcie w załączniku linii Płock-Olsztyn bis, to z informacji ministra gospodarki wynika, że ta inwestycja w wystąpieniu do zmiany załącznika uzgodnionego z Komisją Europejską została pominięta i jej realizacja przewidywana jest dopiero po roku 2025, to znaczy wtedy, kiedy przestanie już obowiązywać ta ustawa. Stąd pojawiła się rozbieżność między załącznikiem zamieszczonym na stronie Unii Europejskiej a wystąpieniem w projekcie przedstawionym przez grupę posłów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o stanowisko Biuro Analiz Sejmowych.

Ekspert z BAS Tomasz Jaroszyński:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeśli chodzi o przedstawiany projekt odniosę się do niego w wersji uwzględniającej autopoprawkę zgłoszoną przez grupę posłów, ponieważ w autopoprawce większość kwestii, które poruszyliśmy w naszej pierwszej opinii, została uwzględniona. W rezultacie potencjalna niezgodność projektu z prawem Unii Europejskiej dotyczy w naszej opinii jednej kwestii, a mianowicie tego, o czym wspomniał pan poseł, to jest rozbieżności między listą projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania zamieszczonej w załączniku do rozporządzenia nr 347/2013 a listą strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowej zamieszczoną w projekcie ustawy.

Biuro Analiz Sejmowych odnosi się do obowiązującego stanu prawnego. W obowiązującym załączniku do rozporządzenia lista projektów w zakresie pokrywającym się z projektem ustawy różni się niewskazaniem linii, o której powiedział pan poseł. Przyszłe wykreślenie tej inwestycji z listy unijnej w danej chwili nie ma znaczenia z punktu widzenia prawnego. W obecnym stanie prawnym projekt w tym zakresie jest niezgodny z prawem unijnym, ponieważ niejednolicie traktuje projekty zawarte w obowiązującym rozporządzeniu unijnym. Ewentualne przyszłe zmiany w załączniku powinny skutkować odpowiednią zmianą prawa polskiego. Gdyby projektowana ustawa w danym kształcie miała być uchwalona, powinna uwzględniać wszystkie załączniki, a w zależności od zmian w prawie unijnym powinno to być odzwierciedlone w prawie polskim. A więc w tym zakresie podtrzymuję zarzut niezgodności projektu z prawem unijnym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi?

Dyrektor Departamentu Energetyki Ministerstwa Gospodarki Tomasz Dąbrowski:

Ministerstwo Gospodarki w stanowisku rządu będzie popierać ten projekt ustawy. Co do ewentualnych niezgodności podnoszonych przez Biuro Analiz Sejmowych, to sądzę, że należy wyjaśnić, iż wnioskodawcy zadziałali niejako wyprzedzająco, dlatego że wykreślenie projektu budowy linii Płock-Olsztyn-Mątki zdarzy się. Wnioski ze strony polskiej do Komisji zostały złożone w takiej postaci, że tych projektów już tam nie ma. Lista zostanie zatwierdzona prawdopodobnie we wrześniu, więc zapewne zbiegnie się w czasie z ewentualnym wejściem w życie tego projektu. Wówczas nie trzeba byłoby nowelizować ustawy.

Poseł Damian Raczkowski (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisji, wydaje się, że znajduje to potwierdzenie w opinii, którą otrzymaliśmy od ministra spraw zagranicznych i w którą wpisuje się wniosek przedstawiciela Ministerstwa Gospodarki.

Uwzględniając rangę zaproponowanych rozwiązań, bez tej „specustawy" wiele inwestycji, które są kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego państwa, być może nie będzie mogło być realizowanych. Wspierając posła wnioskodawcę, wnoszę o to, abyśmy pozwolili właściwej komisji merytorycznej na dalsze prace.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, chyba nie do końca tak jest, bo w opinii minister spraw zagranicznych pisze, że wejście w życie ustawy w obecnie proponowanym kształcie spowoduje powstanie niezgodności z art. 7 ust. 3 rozporządzenia 347/2013 nakazującego nadanie statusu najwyższego możliwego znaczenia w kraju wszystkim dotyczącym Polski PCI wymienionym w załączniku do rozporządzenia. Chociaż w następnym zdaniu minister pisze, że z zastrzeżeniem powyższych uwag, czyli tego, co przeczytałem przed chwilą, projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Sądzę, że te szczegółowe kwestie dotyczące sieci przesyłowych energetycznych powinny zostać jednak rozstrzygnięte na posiedzeniu odpowiedniej komisji z udziałem przedstawiciela ministra spraw zagranicznych.

Czy są jeszcze pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością przedstawionego projektu?

Stwierdzam, że Komisja uznała, że nad tym projektem można pracować dalej przy braku głosów za, 10 przeciwnych i 6 wstrzymujących się. Panie pośle Racki, ma pan dobrą nowinę.

To jest projekt poselski czy rządowy?

Poseł Józef Racki (PSL) – spoza składu Komisji:

To jest projekt poselski.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A pan jest specjalistą od sieci przesyłowych?

Poseł Józef Racki (PSL) – spoza składu Komisji:

Jestem specjalistą w zakresie gospodarki nieruchomościami. Ponieważ ten projekt dotyczy wchodzenia na grunt, dlatego się nim zainteresowałem. A poza tym zainteresowałem się nim jako wicemarszałek województwa wielkopolskiego, ponieważ mieliśmy problemy z linią w Kurniku, gdzie odbyło się spotkanie z mieszkańcami. Sprawa linii energetycznych, szczególnie wysokich napięć, wymaga uregulowania, bo widzimy, co się dzieje w terenie. To jest niedopuszczalne. Ponosimy wiele dodatkowych kosztów tylko dlatego, że nie ma specjalnej ustawy dotyczącej budowy linii o najwyższym napięciu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy ta ustawa spowoduje, że pozyskanie terenów pod budowę sieci będzie prostsze?

Poseł Józef Racki (PSL) – spoza składu Komisji:

Ta ustawa powoduje to, że będą przejmowane tereny na rzecz Skarbu Państwa. Tylko te tereny, na których będą budowane urządzenia energetyczne, natomiast tereny pod linią przesyłową będą obciążone już z mocy prawa służebnością, za odszkodowaniem. Dzisiaj linie są wybudowane, a procesy toczą się, ponieważ strony są niezadowolone z przebiegu linii po ich terenie. A teraz będzie ujawniona w księdze wieczystej służebność.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy to będą jakieś przepisy *lex specialis* do przepisów Kodeksu cywilnego? Czy to będą niższe kwoty odszkodowań, wywłaszczenia, służebności?

Poseł Józef Racki (PSL) – spoza składu Komisji:

To wynika z operatu szacunkowego przygotowanego przez biegłego. Operat będzie uwzględniany przy zawarciu umowy notarialnej. Wtedy wyceny będą robione na bieżąco.

Poseł Witold Pahl (PO):

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że ustawy specjalne powinny być czymś wyjątkowym, jeśli chodzi o prace legislacyjne Sejmu. Rozumiemy, że sprawa dotyczy bezpieczeństwa energetycznego państwa, jak również potanienia kosztów realizacji inwestycji, chociażby wynikającego z faktu pewności terminu realizacji. Kwestie wywłaszczenia czy ustanowienia służebności przesyłu często były bardzo długotrwałe.

Trybunał, rozstrzygając kwestie dopuszczalności „specustawy", jeśli chodzi o ustawę EURO 2012, zwrócił uwagę na jeden z podstawowych argumentów, dzięki czemu udało się Sejmowi obronić stanowisko dotyczące zgodności z konstytucją „specustaw", które stanowiły o możliwości wywłaszczenia za słusznym odszkodowaniem, w tym szczególnym trybie, z wyłączeniem podstaw do odwołania się od decyzji administracyjnych. Uzależnił to od wprowadzenia w rozporządzeniu zasady maksymalnej korzyści.

Sugeruję, aby wnioskodawcy wzięli pod uwagę te kwestie, które Trybunał w swoim uzasadnieniu zawarł, czyli kwestię słusznego odszkodowania, jeśli tu wprowadzamy taką szczególna procedurę. Dobrze, żebyśmy się odwołali do tego sprawdzonego wzorca opisanego w rozporządzeniu, które wydane było do ustawy EURO 2012.

Poseł Józef Racki (PSL) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, jest to miód na moje serce, bo ciągle się domagam, żeby wreszcie w ustawie zapisać „słuszne odszkodowanie". Ciągle unikamy tego słowa. Skoro to jest gdzieś już rozstrzygnięte, zapoznam się z tymi przepisami i będę starał się, żeby jednak

Sejm podjął wreszcie męską decyzję i powiedział wprost, aby nawet rzeczoznawcy, który dokonują wycen mieli powiedziane, że ma to być „słuszne odszkodowanie". Słuszne odszkodowanie to nie jest tylko odszkodowanie za grunt czy tablicę, która stoi na tej działce, ale także to, co wynika z utraty korzyści.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Sama instytucja „specustaw" jest sprzeczna z regułami stanowienia prawa, jasności, stabilności prawa. Trybunał Konstytucyjny odniósł się tylko do tego fragmentu, o który był zapytany. Natomiast co do zasady, zwracam uwagę, że ustawa o EURO 2012 była „specustawą" tylko na czas potrzebny do zbudowania inwestycji niezbędnych na mistrzostwa, natomiast bezprawnie został przedłużony jej czas obowiązywania w celu ukończenia jakichś inwestycji. Zwracam uwagę, że ona dawno powinna być uchylona. Co więcej, wprowadza stan nierównego statusu i nierównego traktowania przedsiębiorców. Ci, którym udało się w jakiś sposób podłączyć pod jakieś środki publiczne nadal działają na enklawach, które ułatwiają im funkcjonowanie. Ta ustawa z gruntu narusza zasadę równości i wolności gospodarczej. Dyskryminuje część przedsiębiorców i ona dawno już powinna przestać obowiązywać, a przedłużona została tylko w interesie wąskiej grupy tych, którzy w dalszym ciągu na tych ulgowych zasadach mogą funkcjonować, to znaczy w interesie tych przedsiębiorców.

Poseł Witold Pahl (PO):

Ustosunkowując się do wypowiedzi pani poseł, warto uzupełnić. Trybunał ograniczył możliwość realizacji takich inwestycji tylko do tych, w przypadku których zostały już wydane decyzje administracyjne, a więc kierował się zasadą interesu publicznego. Natomiast co do słusznego odszkodowania, panie pośle, to wynika ono wprost z konstytucji, ale nie chodzi tylko o zadekretowanie słusznego odszkodowania. Chodzi o jeszcze wyższy standard, o zasadę maksymalnej korzyści, czy aby przy operatach odszkodowawczych kierować się tym, co Trybunał zawarł jako element gwarancyjny, jeśli chodzi o wywłaszczenie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za te głosy w dyskusji. My mieliśmy się skupić przede wszystkim na kwestii zgodności proponowanych przepisów z prawem Unii Europejskiej. Teraz w kilku zdaniach przypomnieliśmy niektóre sprawy, bo rzeczywiście tych spraw przed Trybunałem było kilka i linia Trybunału jest dosyć jednoznaczna. Sugeruję podjęcie takich prac nad tym projektem, które potem nie będą powodowały dodatkowych komplikacji i płacenia odszkodowań po stwierdzeniu przez Trybunał niezgodności jakiegoś przepisu. Ale to jest uwaga robocza, to nie jest uwaga mówiąca, że ta ustawa obarczona jest takimi wadami. Uwaga ta wynika z faktu, że jesteśmy Komisją Ustawodawczą. Uznałem, że te kilka zdań może być dla pana i dla Komisji Gospodarki pożyteczne.

Dziękuję panu, panie pośle, dziękuję naszym gościom i panom mecenasom.

My tymczasem wracamy do spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sprawa o sygn. akt K 9/14 pana posła Eugeniusza Kłopotka. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie sprawy, tym bardziej że – jak wynika z informacji sekretariatu – pan poseł Kłopotek zgadza się z propozycją zawartą w stanowisku.

Ekspert z BAS Wojciech Brzozowski:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, sprawa o sygn. akt K 9/14, którą mam przedstawić, dotyczy zgodności wybranych przepisów ustawy z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach, czyli nowelizacji ustawy o lasach.

Oszczędzę państwu wielu szczegółów formalnoprawnych, dlatego że sporą część tego obszernego stanowiska zajmuje właśnie analiza formalnoprawna, która była konieczna z uwagi na to, że od czasu złożenia wniosku ustawa nowelizująca weszła w życie. W związku z tym konieczne było skorygowanie zakresu zaskarżenia. Jeden z przepisów zakresowo się skonsumował, to znaczy w określonym zakresie utracił moc obowiązującą, co skutkuje koniecznością umorzenia postępowania. Oprócz tego w wybranych wypadkach konieczne było skoordynowanie treści zarzutów wnioskodawcy z brzmieniem peti-

tum. Zresztą sam wnioskodawca występował o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

Przepisy, które podlegają kontroli w tej sprawie to z jednej strony cała ustawa nowelizująca, gdyż w pewnym zakresie sformułowano zarzuty dotyczące czynności prawodawczej, zarzuty proceduralne, a oprócz tego w szczególności zarzuty dotyczące art. 2 ust. 1 nowelizacji, który głosi: „W latach 2014 i 2015 Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, zwane dalej „Lasami Państwowymi", dokonuje wpłaty do budżetu państwa z kapitału (funduszu) własnego w wysokości 800 mln złotych rocznie".

Kolejnym kontrolowanym przepisem jest art. 58a ust.1 ustawy o lasach, zgodnie z którym „Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych dokonuje wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości stanowiącej równowartość 2% przychodów uzyskanych przez Lasy Państwowe ze sprzedaży drewna, zwanej dalej «wpłatą»". Przy czym należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 3 ustawy nowelizującej pierwsza taka wplata jest dokonywana przez Lasy Państwowe w 2016 r. W petitum pojawia się ponadto art. 58a ust. 3 ustawy o lasach, zgodnie z którym wpłata stanowi dochód budżetu państwa. W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska.

Pozwolę sobie odnieść się do poszczególnych zarzutów, do poszczególnych wzorców kontroli. Pierwszym zarzutem ujętym w stanowisku jest kwestia zgodności ustawy nowelizującej w całości z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Wnioskodawca formułuje bowiem pewne zarzuty dotyczące czynności prawodawczej, przede wszystkim do rządowych prac legislacyjnych, choć także do etapu prac parlamentarnych.

Najkrócej rzecz ujmując, w stanowisku podkreślamy, że szczegółowy kształt procedur wewnątrzrządowych, a więc tzw. proces przedlegislacyjny czy też prelegislacyjny nie jest uwarunkowany przez normy konstytucyjne, a w związku z tym wymagania odnoszące się do tego procesu nie wynikają w sposób konieczny z konstytucji i w konsekwencji ich naruszenie nie może być uznane za złamanie konstytucyjnej zasady legalizmu. W odniesieniu do naruszeniu regulaminu Sejmu trudno odnieść się do zarzutu zawartego we wniosku, dlatego że we wniosku nie wskazano żadnej konkretnej jednostki redakcyjnej regulaminu, podnosząc jedynie, że tempo prac ustawodawczych było zawrotne. Jednakże zgodnie z przyjętą linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego sam fakt szybkiego procedowania nad projektem ustawy *per se* nie przesądza o niekonstytucyjności ustawy, w szczególności nie stwarza żadnych podstaw do odnoszenia tego stanu faktycznego do konstytucyjnie określonego trybu pilnego.

Bezzasadny jest w naszym przekonaniu również zarzut odnoszący się do nieprzekazania projektu ustawy do zaopiniowania przez związki zawodowe, dlatego że reprezentatywne organizacje związkowe istotnie mają prawo opiniowania założeń projektów aktów prawnych, ale *verba legis* w zakresie objętymi zadaniami związków zawodowych. Przepisy ustawy nowelizującej w oczywisty sposób nie dotyczą sfery spraw pracowniczych ani interesów zawodowych i socjalnych, dlatego obowiązek konsultacyjny nie powstał. Proponujemy więc uznać, że ustawa nowelizująca w całości jest zgodna z art. 7 Konstytucji.

Następny zarzut dotyczy również zgodności ustawy w całości z art. 20 Konstytucji, dlatego że wnioskodawca podnosi zarzut naruszenia zasady dialogu społecznego, czego przejawem miało być przeprowadzenie pozornych konsultacji społecznych. Czy konsultacje społeczne istotnie miały charakter pozorny, czy odbyły się za szybko, czy za krótko, to kwestia, do której odnosimy się również na podstawie wyjaśnień innych organów przedstawionych Trybunałowi w związku z tą sprawą. Najistotniejsze jest to, że art. 20 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w tej sprawie, dlatego że w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego przepis ten nie ustanawia obowiązku przeprowadzenia każdej ustawy w formie, na jaką godzą się wszyscy partnerzy społeczni. Wymóg dialogu społecznego nie idzie aż tak daleko, aby mógł być rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw w drodze konsensu. Na marginesie należy zauważyć, że już przesądzając tryb prac nad projektem na etapie poprzedzającym wykonanie inicjatywy ustawodawczej i złożenie projektu do laski marszałkowskiej, Rada Ministrów uznała, że waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia. W związku z tym można uznać, że samo tempo działań podjętych w tej sprawie również w tym przypadku jest uzasadnione w świetle stanowiska rządu.

Kolejny zarzut, czyli zarzut niezgodności z art. 118 ust. 3 Konstytucji, dotyczy jakości uzasadnienia projektu ustawy pod względem szczegółowości, rzetelności. Wnioskodawca nie kwestionuje, że w uzasadnieniu został zawarty fragment odnoszący się do skutków finansowych wykonania ustawy, jak tego wymaga wspomniany przeze mnie przepis konstytucji, jednak twierdzi, że projektodawca odstąpił od przedstawienia pełnego i wyczerpującego sprawozdania co do skutków nowelizacji. Trzeba zauważyć, że z konstytucji w świetle ustaleń orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego nie wynika obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń skutków wykonania każdego z przepisów ustawy. Jest zresztą rzeczą naturalną, że wymagane przez art. 118 ust. 3 Konstytucji skutki finansowe wykonania ustawy z natury rzeczy nie mogą się cechować szczegółowością i bezdyskusyjnością, a ewentualna polemika z założeniami ekonomicznymi przyjętymi w uzasadnieniu projektu, jak na gruncie niniejszej sprawy, nie może zostać uznana za argument przemawiający za niekonstytucyjnością. Skłania to do wyrażenia stanowiska, że ustawa nowelizująca w całości jest zgodna z art. 118 ust. 3 Konstytucji.

Art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej i art. 58a ust. 1 znowelizowanej już ustawy o lasach zostały zakwestionowane przez wnioskodawcę z punktu widzenia ich zgodności z art. 5 Konstytucji, zasadą zrównoważonego rozwoju oraz z przepisami art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, które odnoszą się do bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska ujętych jako zobowiązania władz publicznych. Przedmiotem tej kategorii wątpliwości wnioskodawcy jest to, czy w wyniku spodziewanej częściowej dekapitalizacji podmiotu zobowiązanego, czyli Lasów Państwowych, nie utraci on zdolności do prowadzenia gospodarki leśnej w sposób realizujący te konstytucyjne nakazy – zapewnienia ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Zwracam uwagę, że argumentacja wnioskodawców tej części odnosi się, po pierwsze, raczej do celowości, zasadności, racjonalności społeczno-ekonomicznej kwestionowanych rozwiązań; a po drugie, opiera się tylko na prognozach, przy czym opiera się na czarnych scenariuszach ekonomicznych, które, w przekonaniu wnioskodawcy, mogą zagrozić zdolności Lasów Państwowych do realizacji ich ustawowych zadań. Trudno wymagać, aby ustawodawca zawsze opierał się, projektując szczegółowy sposób realizowania zadań państwa, na scenariuszu pesymistycznym. Natomiast warto zauważyć, że wbrew katastroficznej wizji, która wynika z analiz ekonomicznych przedłożonych przez wnioskodawcę, zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy, które obowiązują już od ponad roku, nie wywołują trudności w realizowaniu przez Lasy Państwowe ich ustawowych zadań. Co więcej, jak wynika z wyjaśnień przedstawionych w niniejszej sprawie przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych, obciążenia nałożone przez ustawę są możliwe do zrealizowania, tyle że wymagają od Lasów Państwowych podjęcia pewnych działań pozwalających bez uszczerbku realizować ustawowe cele zrównoważonej gospodarki leśnej, takie jak na przykład racjonalizacja i monitoring kosztów działalności, szczegółowy monitoring płynności finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, optymalne wykorzystanie mechanizmu czasowego udostępniania środków z funduszu leśnego. W sytuacji, gdy sam podmiot, na który nałożono obowiązki wynikające z kwestionowanych przepisów, nie zgłasza po wejściu ich w życie trudności związanych z realizowaniem wymaganych świadczeń, deklaruje zdolność do wywiązania się z zadań nałożonych przez ustawę w zakresie gospodarki leśnej, trudno jest podzielić, jak się wydaje, przekonanie wnioskodawcy, że skutki tych przepisów dla ochrony środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego są destrukcyjne.

W odniesieniu do zasady zrównoważonego rozwoju warto jeszcze dostrzec, że w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej Rada Ministrów zadeklarowała, że większość środków z wpłat dokonanych przez Lasy Państwowe w latach 2014–2015 zamierza przeznaczyć na budowę i modernizację dróg lokalnych. Można więc uznać, że zasada zrównoważonego rozwoju jest respektowana, gdyż ustawodawca dąży do pogodzenia zasad gospodarki leśnej w rozsądny sposób z potrzebami budżetowymi, nie prowadząc do uszczerbku w zakresie walorów środowiska. Skłania to do wyrażenia stanowiska, że zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 5 oraz art. 74 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Osobna grupa zarzutów dotyczy art. 21 i art. 22 Konstytucji, które odnoszą się do ochrony własności i ochrony wolności działalności gospodarczej. Tutaj wystarczy dostrzec, że Lasy Państwowe są pozbawione osobowości prawnej i działają w obrocie w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa, więc trudno przyjąć, że można przeciwstawiać interes Lasów Państwowych interesowi Skarbu Państwa i że zobowiązanie do dokonania transferu tej kwoty pieniężnej powoduje jakąkolwiek kolizję interesu majątkowego Lasów Państwowych z interesem majątkowym Skarbu Państwa. W związku z tym proponujemy uznać, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z art. 21 i art. 22 Konstytucji.

W odniesieniu do zasady równości nie dostrzegamy podstaw do zastosowania konstytucyjnego testu równości, ponieważ w obowiązującym stanie prawnym Lasy Państwowe są jedynym podmiotem powołanym do zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Tutaj również wnosimy o stwierdzenie, że wzorzec kontroli ma charakter nieadekwatny.

Co do nakazu wpłaty środków w 2015 r. w aspekcie zasady nieretroakcji prawa trzeba zauważyć, że nie dochodzi do retroaktywności prawa, dlatego że sama konieczność pokrycia wpłat ze środków gromadzonych na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych nie oznacza wstecznego uregulowania zamkniętych stanów prawnych, a to dopiero przesądzałoby o tym, że doszło do złamania zasady niedziałania prawa wstecz.

I wreszcie, jeśli chodzi o ostatni zarzut, zarzut sprzeczności art. 52 ust. 3 ustawy o lasach z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, Sejm zauważa w projekcie stanowiska, że chociaż początkowo zakładano nadanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska kompetencji do udzielania Lasom Państwowym pewnych ulg i zwolnień, to jednak w toku prac z tego rozwiązania zrezygnowano. Stąd też rozważania wnioskodawcy, czy wyrażono kompetencje ministra w sposób odpowiedni, zgodny z zasadą określoności prawa są bezprzedmiotowe, bo rozważana kompetencja ministra nie istnieje. Nie ma jej na gruncie obecnego stanu prawnego, co przesądza o tym, że art. 58a ust. 3 ustawy o lasach jest zgodny z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Dziękuję za cierpliwość przy tym bardzo rozbudowanym wywodzie, co wynika z komplikacji stanu prawnego i komplikacji wniosku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Dlaczego pan uważa, że ten przepis jest zgodny z art. 74 ust. 1 Konstytucji? Przypomnę art. 74 konstytucji: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom". Natomiast z tej ustawy wynika, że Lasy Państwowe dokonują wpłat w wysokości 2% przychodów ze sprzedaży drewna. Jest to w ten sposób zapisane, że jest to 2% z przychodów, a więc pomijany jest tutaj aspekt, jakie są koszty pozyskania tego drewna.

Moim zdaniem to jest oś sporu, dlatego że ta opłata została potraktowana przez wnioskodawców jako podatek utrudniający działalność gospodarczą, naruszająca art. 22 Konstytucji i w efekcie mogąca prowadzić do naruszenia art. 74 Konstytucji, że przyszłe pokolenia zostaną pozbawione pewnej powierzchni lasów, które są w tej chwili w zarządzie państwa.

Ekspert z BAS Wojciech Brzozowski:

Panie przewodniczący, jeśli chodzi o kwestię dopuszczalności uznania tego świadczenia za podatek, to…

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To pan się już odniósł.

Ekspert z BAS Wojciech Brzozowski:

Nie odniosłem się w moim wystąpieniu, ale jest to zawarte w projekcie stanowiska. Uważamy, że kwalifikacja tego świadczenia jako podatku opiera się na błędzie logicznym i nie jest to podatek, tylko należność o charakterze niepodatkowym.

Natomiast jeśli chodzi o art. 74 Konstytucji, to – jak wspomniałem – jest to kwestia prognoz dotyczących tego, czy Lasy Państwowe będą zdolne wywiązać się z tych świadczeń, przez co należy rozumieć, czy zdołają bez uszczerbku realizować podstawowe cele ustawowe zrównoważonej gospodarki leśnej, zapewniając tym samym bezpieczeństwo ekologiczne i ochronę środowiska także z punktu widzenia przyszłych pokoleń? W odniesieniu do tej kwestii, po pierwsze, nie dostrzegamy podstaw, żeby opierać się wyłącznie na czarnym scenariuszu. Jeżeli zdarzyłoby się, że z jakiegoś powodu doszłoby do załamania rynku drzewnego, jakiejś radykalnej zmiany ceny sprzedaży drewna oraz popytu za ileś lat, być może zajdzie potrzeba nowelizacji ustawy i uwzględnienia tych skutków. Natomiast na chwilę obecną w sytuacji, kiedy sam dyrektor generalny Lasów Państwowych nie wskazuje problemów związanych z obsługą płatności, nie dostrzegamy podstaw do tego, żeby w jakikolwiek sposób kwestionować konstytucyjność tych przepisów. To, od czego te wpłaty zostały uzależnione, na jakim konkretnym poziomie zostały ustalone i jaki jest to procent jest kwestią racjonalności i celowości przyjmowanych rozwiązań. One mogą być oceniane w sposób zróżnicowany. Natomiast z punktu widzenia konstytucyjności trudno byłoby, jak się wydaje, postawić tezę, że konstytucja w sposób bezwzględny wymaga obniżenia tego poziomu lub też, że wymaga sformułowania podstawy opodatkowania w sposób analogiczny do sposobu opodatkowania przedsiębiorstw państwowych. Słowo opodatkowania oczywiście ujmuje w tym miejscu w cudzysłów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 9 głosach za, 4 przeciwnych i braku wstrzymujących się. Pan poseł Kłopotek, jak wcześniej powiedziałem, chce reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym w tej sprawie. Czy są inne propozycje? Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Ostatnia sprawa to sprawa o sygn. akt K 14/14, pan poseł Stanisław Chmielewski. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 14/14 dotyczy wniosku Zarządu Głównego Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Techników Medycznych Elektroradiologii z 12 listopada 2013 r., który dotyczy art. 93 ust. 1 i art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej.

W przygotowanym projekcie stanowiska proponuje się uznać wskazane przepisy za zgodne z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, jak również z 32 ust. 1 i art. 66 ust. 1 Konstytucji oraz uznać, że wskazane przepisy nie są niezgodne z art. 68 Konstytucji.

Wnioskodawcy kwestionują zgodność wskazanych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji, z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji, z prawem do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy wynikającym z 60 ust. 1 oraz z art. 68 ust. 1 Konstytucji, czyli prawem do ochrony zdrowia.

Zacznę od prawa do ochrony zdrowia. W projekcie stanowiska przedstawiono wszystkie elementy formalne, jak i orzecznictwo Trybunału w zakresie wzorców kontroli. Natomiast co do art. 68 Konstytucji, to trzeba podnieść, że ten wzorzec jest nieadekwatny, gdyż zaskarżone przepisy nie dotyczą korzystania z systemu opieki zdrowotnej lecz odnoszą się do warunków pracy w jednostkach tego systemu. Dotyczą bardziej czasu pracy, na co wskazuje związek zawodowy. Wnioskodawca wskazuje na niekonsekwencję ustawodawcy, bo wniosek sprowadza się do dyskusji na temat uzasadnienia dla wprowadzonej równości w zakresie czasu pracy wszystkich pracowników służby zdrowia, w tym również pracowników elektroradiologii. A więc ten wzorzec jest nieadekwatny.

Co do pozostałych zarzutów należy podnieść, iż wnioskodawca uważa, iż ta grupa zawodowa, która przy zmianie ustawy o działalności leczniczej utraciła handicap krótszego czasu pracy, została postawiona w sytuacji utraty praw nabytych, chociaż wniosko-

dawcy nie potrafią wykazać w sposób niebudzący wątpliwości, zdaniem autora projektu stanowiska, że takie prawo nabyte istniało.

Jest prawdą, że w systemie prawnym w Polsce do 1 lipca 2014 r. obowiązywał krótszy czas pracy radiologów, ale po zmianie ustawy w 2011 r. zrezygnowano z tego krótszego czasu pracy m.in. dlatego, tak to przedstawiano w uzasadnieniu, że warunki pracy, które dzisiaj mamy w jednostkach służby zdrowia, są dostosowane do bezpiecznego wykonywania pracy przez wszystkich pracowników, nie tylko techników elektroradiologii. Szeroko są stosowane elementy, których nie można uznać za szkodliwe, czyli dzisiaj nie mamy do czynienia z ewidentnym narażeniem na szkodę w zdrowiu. Z tego tytułu nie mamy już do czynienia z grupą, która powinna być inaczej traktowana.

Sami wnioskodawcy są nieco niekonsekwentni, bo we wniosku wskazują, że dobrze byłoby wprowadzić dodatkowe wynagrodzenie za dłuższy czas pracy. A więc bardziej wskazują na element związany z finansami niż na element ochronny, a ustawodawca przedstawił w trakcie procesu legislacyjnego, po pierwsze, obecną sytuację w jednostkach służby zdrowia, gdzie dzisiaj nie dochodzi do narażenia zdrowia, a po drugie, nie dochodzi też do chorób zawodowych z tego tytułu. Praktycznie od 2012 r. takich chorób zawodowych się nie stwierdza, jak również nie dochodzi do samego narażania pracowników w zakresie radiologii na dodatkowe jonizowanie. Patrząc przez ten pryzmat, trudno mówić o tym, żeby ustawodawca naruszył generalne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji w zakresie stanowienia prawa w sposób taki, który jest zrozumiały i który zabezpiecza tego, kto wcześniej korzystał z pewnego uprawnienia, bo wprowadzono trzyletni okres dostosowawczy dla tej zmiany.

Czas pracy podlega ochronie w konstytucji, wynika to z art. 66, ale nie jest to ochrona tak daleko idąca, jak to wnioskodawcy przedstawiają, że ona musi mieć taki charakter, jak to jest z zasadami wynikającymi z opieki społecznej. Ale sadzę, że to, co już powiedziałem, że sam wnioskodawca bardziej kieruje się w kierunku tego, czy nie należałoby podwyższyć wynagrodzenia, wskazuje na brak jego przekonania i tym samym na zgodność, którą proponujemy przyjąć w zakresie dotyczącym czasu pracy.

Jeśli mogę, to proszę przedstawiciela BAS o pokazanie tego, jak rozumiemy zgodność wynikającą z art. 2 Konstytucji w kontekście tych kardynalnych zasad wskazanych co do zasady zaufania obywatela do państwa i zasady sprawiedliwości społecznej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rzeczywiście, napisanie we wniosku, że wydłużenie czasu pracy mogłoby zrekompensować podniesienie płac jest niefortunne.

Proszę mi powiedzieć, dlaczego doszło do wydłużenia czasu pracy radiologów? Wiem, że nie łączy się to bezpośrednio z omawiana sprawą. Czy zna pan mecenas historię tej ustawy?

Ekspert z BAS Wojciech Brzozowski:

Mogę powiedzieć tylko tyle, że w ramach pracy nad ustawą o działalności leczniczej zdecydowano się w pewnym momencie nie przedłużać tego przywileju branżowego, jaki przysługiwał technikom medycznym elektroradiologii oraz personelowi, który posługuje się w ramach swojej pracy promieniowaniem jonizującym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Zadam dodatkowe pytanie. Wnioskodawcy w uzasadnieniu piszą tak: „Skoro technicy medyczni elektroradiologii nie używają najnowocześniejszej aparatury, a czas ich pracy nie został skrócony, to prawo do ochrony zdrowia w świetle powyższej argumentacji doznało uszczerbku”. Przy wprowadzeniu tej ustawy mówiono o lepszym sprzęcie, natomiast wnioskodawcy podnoszą, że pracują na takim samym, jaki mieli.

Ekspert z BAS Wojciech Brzozowski:

Ponieważ nie wynika to z samej treści wniosku, trzeba zwrócić uwagę, że wnioskodawca posługuje się w argumentacji ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli opublikowanymi w Informacji o wynikach kontroli wykorzystania specjalistycznej aparatury medycznej w procesie realizacji usług medycznych finansowanych ze środków publicznych w latach 2006–2008, I półrocze. Z tego dokumentu rzeczywiście wynika, że stan techniczny i stan

organizacji służby zdrowia w tym zakresie wymaga pilnej poprawy, to jednak w świetle informacji nadesłanej Trybunałowi przez zastępcę głównego inspektora pracy w dniu 30 kwietnia 2015 r., więc dopiero co, wynika zupełnie co innego.

Po skontrolowaniu w 2014 r. 279 podmiotów wykonujących działalność leczniczą stwierdzono zaledwie jeden przypadek narażenia dwóch lub dwojga, trudno to ustalić, pracowników na promieniowanie jonizujące powyżej dopuszczalnych norm. Podobnie przedstawiona w sprawie opinia Instytutu Medycyny Pracy im. prof. Nofera wskazuje na to, że problemu związanego z narażeniem na promieniowanie jonizujące dzisiaj w praktyce nie ma. W związku z tym odpadła przesłanka, która dawniej przesądzała o tym, że czas pracy techników medycznych teleradiologii powinien być skrócony.

Pomijając już kwestię tego, że sytuacja musiała się ewidentnie poprawić, jak wynika z przedstawionych Trybunałowi ustaleń – bo jeden przypadek, o którym mowa w piśmie zastępcy głównego inspektora pracy to jest rzecz, której, jak przypuszczam, nawet przy doskonałej organizacji pracy nie da się w skali całego kraju uniknąć – wydaje się, że należy bardzo silnie podkreślić, że współcześnie nie stosuje się już ochrony przed promieniowaniem jonizującym w drodze dopuszczania do niesprawnych urządzeń technicznych pracowników, tyle że przy skróconym czasie pracy. Wydaje się, że dopiero to byłoby niezgodne z prawem do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a nie sytuacja, w której ciężar przenosi się na obowiązek przestrzegania przepisów BHP i obowiązek systematycznego monitorowania zagrożeń na stanowisku pracy oraz przestrzegania w szczególności przepisów ustawy – Prawo atomowe.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za te wyjaśnienia. Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować w tej sprawie Sejm w Trybunale Konstytucyjnym?

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Stanisławowi Chmielewskiemu.

To był ostatni punkt w porządku dziennym. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.